



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.004.01.2020

Burmistrz Miasta Mrągowo
dr hab. Stanisław Bułajewski
Urząd Miejski w Mrągowie, ul. Królewiecka 50A
11-700 Mrągowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.043.2021 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 29 kwietnia 2021 r.

S/20/004 Sprawowanie przez organy gminy miejskiej Mrągowo nadzoru właścicielskiego nad gminną spółką Miasteczko Westernowe Mrongoville spółka z o.o. w Mrągowie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mrągowie, ul. Królewiecka 50A, 11-700 Mrągowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dr hab. Stanisław Bułajewski, Burmistrz Miasta Mrągowo, od 4 listopada 2018 r. do czasu zakończenia kontroli. W okresie objętym kontrolą, do dnia 3 listopada 2018 r., funkcję Burmistrza Miasta Mrągowo pełniła Otolia Siemieniec.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad Miasteczko Westernowe Mrongoville Spółka z o.o. w Mrągowie. 2. Ocena sposobu realizacji zadań, dla których utworzono ww. spółkę przez Gminę.
Okres objęty kontrolą	Lata 2008 – 2020 (II kwartał)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Tomasz Marcinkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOL/73/2020 z 12 sierpnia 2020 r. 2. Rafał Dmytrenko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/77/2020 z 20 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad Miasteczko Westernowe „Mrongoville” spółka z o.o. przez gminę Miasto Mrągowo.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W ocenie NIK zakres i rodzaj działalności prowadzonej faktycznie przez Miasteczko Westernowe „Mrongoville” Spółka z o.o. w Mrągowie (dalej: Spółka) nie odpowiadał, określonym w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej ³ , zasadom prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym warunkom dopuszczalności prowadzenia przez gminy działalności poza sferą użyteczności publicznej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Pomimo tego, że działalność Spółki nie odpowiadała powyższemu warunkom, a Spółka nie osiągała celów wyznaczonych przez gminę Miasto Mrągowo (dalej: Miasto lub Miasto Mrągowo) i nie wykorzystywała efektywnie przekazanego jej majątku, nie podejmowano działań zmierzających do wyeliminowania niezgodności z zasadami gospodarki komunalnej oraz wyegzekwowania od Spółki realizacji postawionych przed nią celów i zadań, m.in. w zakresie aktywnego ograniczania bezrobocia i wydłużenia sezonu turystycznego. Miasto poniosło znaczne nakłady na utworzenie i uruchomienie Spółki, jednakże jej działalność była nierentowna i Spółka nie posiadała płynności finansowej, przez co w całym kontrolowanym okresie, wymagała do funkcjonowania istotnego wsparcia finansowego i organizacyjnego ze strony Miasta. Pomimo podjęcia w Urzędzie działań związanych ze zorganizowaniem i sprawowaniem bieżącego nadzoru właścicielskiego nie był on na tyle skuteczny, by zapobiec

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 - dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.

zagrożeniom związanym z niewłaściwym realizowaniem przez Zarząd Spółki uprawnień określonych w umowach dzierżawy majątku Spółki oraz nieprzestrzeganiu przez Radę Nadzorczą obowiązków w zakresie wymaganej częstotliwości zebrań i kompetencji przypadających innym organom Spółki. Na brak właściwego nadzoru nad Spółką wskazuje również przypadek dokonania zapłaty za udzielone jej zlecenie, jeszcze przed jego całkowitą realizacją.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad Spółką

Opis stanu faktycznego

1.1. Akt założycielski Spółki, w formie aktu notarialnego, został sporządzony 20 maja 2008 r. Wskazano w nim cel zawiązania Spółki, tj. kompleksowe zaspokojenie potrzeb kulturalno-rozrywkowych mieszkańców i turystów regionu oraz miasta Mrągowa, aktywne ograniczanie bezrobocia, a także zarządzanie infrastrukturą powstałą w wyniku realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Przedmiot działalności Spółki obejmował m.in.: produkcję lodów oraz pieczywa, świeżych wyrobów ciastkarskich i ciastek, a także sprzedaż detaliczną z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych oraz pozostałą sprzedaż detaliczną w niewyspecjalizowanych sklepach, transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski, hotele i podobne obiekty zakwaterowania, pola kempingowe, restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne, catering, działalność agentów i pośredników turystycznych oraz organizatorów turystyki, a także działalność w zakresie: pozaszkolnych form edukacji sportowej oraz zajęć sportowych, obiektów kulturalnych i obiektów sportowych oraz działalność wesołych miasteczek i parków rozrywki. W 2019 r. działalność Spółki rozszerzono o sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych i bezalkoholowych w wyspecjalizowanych sklepach.

W okresie objętym kontrolą⁵ jedynym wspólnikiem Spółki była Gmina. W akcie założycielskim Spółki określone zostały również uprawnienia i obowiązki jej organów, w tym:

- Zgromadzenia Wspólników w zakresie m.in.: rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania z działalności oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy, powzięcia uchwały o podziale zysku lub pokryciu straty, powoływania i odwoływania członków Rady Nadzorczej oraz udzielanie absolutorium im oraz członkom Zarządu, ustalania wynagrodzenia członków Zarządu i Rady, a także podejmowanie uchwał w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego, zmiany aktu założycielskiego oraz w sprawie zbycia lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa Spółki;
- Rady Nadzorczej w zakresie powoływania i odwoływania członków Zarządu oraz sprawy niezastrzeżone dla pozostałych organów Spółki;
- Zarządu w zakresie sporządzania rocznych i wieloletnich planów działalności Spółki, regulaminu organizacyjnego przedsiębiorstwa Spółki, regulaminu Zarządu i Rady Nadzorczej oraz zasad wynagradzania pracowników (oraz w pozostałym zakresie niezastrzeżonym dla innych organów Spółki).

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Jak również do czasu zakończenia czynności kontroli kontrolnych, tj. do 29 stycznia 2021 r.

Powstanie Spółki nie zostało poprzedzone sporządzeniem specjalistycznych analiz w zakresie prawnych, finansowych lub ekonomicznych aspektów powołania i funkcjonowania Spółki. Przy czym, w okresie objętym kontrolą Gmina Miejska uzyskała dofinansowanie ze środków europejskich (w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego), na podstawie zawartej z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim umowy o dofinansowanie z 27 listopada 2006 r. na realizację projektu pn. „Budowa Miasteczka Turystyczno-Rozrywkowego Mrongoville – II etap” (dalej: Miasteczko). We wniosku o dofinansowanie wskazano, że uzasadnieniem dla projektu była chęć uatrakcyjnienia pobytu gości festiwalu „Piknik Country” oraz zatrzymania ich w Mrągowie na dłużej, a wydłużenie sezonu turystycznego miało przeciwdziałać wysokiemu bezrobociu. Nadrzędnym celem projektu było ożywienie subregionu mrągowskiego poprzez zwiększenie jego turystycznego i inwestycyjnego potencjału. Szacowano, że w pierwszym roku funkcjonowania Miasteczka odwiedzi je przynajmniej 40 tys. osób, a docelowo – w perspektywie kilku lat – ok. 300 tys. osób rocznie. Bezpośrednio po realizacji projektu miało powstać dodatkowo 20 miejsc pracy, a poprzez wydłużenie sezonu turystycznego w perspektywie kilkuletniej zatrudnienie w sektorze turystyczno-usługowym powinno wzrosnąć o kilkadziesiąt procent. Wypromowany zostanie także nowy, unikalny na skalę krajową, produkt turystyczny. We wskaźnikach realizacji celów projektu wskazano, że wskaźnikami produktu będą – liczba nowych obiektów infrastruktury rekreacyjnej (7), powierzchnia terenów zagospodarowanych na cele turystyczne i kulturalne (3 ha) oraz nowy markowy produkt turystyczny i kulturowy (1). W przypadku wskaźników rezultatu założono, że liczba osób korzystających z ww. infrastruktury w pierwszym roku po realizacji projektu będzie wynosiła 40 tys., a liczba nowych miejsc pracy w tym okresie 20. Założono, że wypromowany zostanie markowy produkt turystyczny i kulturowy. W studium wykonalności tego projektu wskazano, że nie jest on opłacalny pod względem finansowym, ponieważ nie generuje nadwyżki finansowej mogącej w krótkim czasie pokryć nakłady inwestycyjne. Jednak płynność finansowa, tj. zdolność do regulowania powstałych zobowiązań, w całym założonym okresie (15 lat) będzie zachowana. Z wniosku o dofinansowanie wynikało, że pierwszy etap inwestycji stanowiło zadanie „Uzbrojenie terenu pod budowę kompleksu turystyczno-rozrywkowego Miasteczko Westernowe Mrongoville” o wartości 2.840,9 tys. zł (zrealizowane w ramach programu PHARE SSG 2000).

(akta kontroli str. 5-46, 47-71, 72-113)

1.1.1. Rada Miejska w Mrągowie (dalej: Rada lub Rada Miejska) w dniu 31 stycznia 2008 r. podjęła uchwałę nr XVIII/7/08 w sprawie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem Gminy Miasta Mrągowo. Przedmiotem tej uchwały było utworzenie jednoosobowej spółki pod firmą Miasteczko Westernowe „Mrongoville” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Mrągowie. Celem Spółki było kompleksowe zaspokojenie potrzeb kulturalno-rozrywkowych mieszkańców i turystów regionu i Miasta Mrągowo oraz zarządzanie infrastrukturą powstałą w wyniku realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych⁶. Wysokość kapitału zakładowego określono na 50 tys. zł, dzielących się na 100

⁶ Z uzasadnienia uchwały wynikało m.in., że władze miasta chcąc zatrzymać na dłużej gości Festiwalu Muzyki Country i uatrakcyjnić ich pobyt w Mrągowie przystąpiły do budowy miasteczka country mającego stanowić odwzorowanie typowego miasteczka Dzikiego Zachodu z drugiej połowy XIX w., którego zadaniem było szerzenie idei ww. festiwalu oraz oferowanie szerokiego programu rekreacyjno-kulturalnego. Pierwszym etapem inwestycji było kompleksowe uzbrojenie terenu w 2004 r. za kwotę 3.360 tys. zł w ramach projektu PHARE SSG 2000. W czasie podjęcia uchwały realizowano kolejny etap inwestycji polegający na budowie 7 całorocznych obiektów usługowych oraz obiektów pomocniczych za kwotę ok. 7 800 tys. zł. Inwestycja miała być kontynuowana w latach 2008 – 2009 w zakresie budowy kolejnych obiektów. Projekt był ujęty jako jeden z celów strategicznych Miasta służących podniesieniu atrakcyjności turystycznej jego i regionu.

równych udziałów po 500 zł każdy (w postaci wkładu pieniężnego). Ponadto, do kapitału zapasowego Spółki przekazano kwotę 300 tys. zł na rozpoczęcie działalności.

Powyższa uchwała została zmieniona uchwałą nr XX/10/2008 z kwietnia 2008 r. w zakresie dotyczącym wysokości kapitału zakładowego, który ustalono na 14 384 000 zł (dzielących się na 28 768 równych udziałów po 500 zł każdy, które w całości objęła Gmina Miasto Mrągowo) oraz sposobu jego pokrycia, na który składały się: wkład pieniężny w kwocie 50 000 zł i wkład niepieniężny (aport rzeczowy) w postaci prawa własności nieruchomości gruntowych położonych w Mrągowie przy ul. Młynowej 50 (obręb nr 2), tj. zabudowana działka nr 234/4 o powierzchni 6,5336 ha i wartości 10 307 000 zł, z czego 4 894 000 zł stanowiła wartość posadowionych tam obiektów (domki traperskie, budynek handlowy, saloon, itd.) oraz działka nr 233 o pow. 4,1693 ha i wartości 4 027 000 zł, z czego posadowione na niej obiekty, tj. budynek dworca „Mrongoville” i parking miały wartość 1 634 000 zł. Kwotę na rozpoczęcie działalności, wniesioną do kapitału zapasowego, zwiększono do 550 000 zł. Z wyjaśnień udzielonych przez Skarbnika Miasta wynikało, że wkład pieniężny do Spółki pochodził ze środków gminy zabezpieczonych w budżecie Miasta, a aport był sfinansowany ze środków zewnętrznych oraz własnych Miasta w ramach zrealizowanych projektów dofinansowanych ze środków europejskich.

(akta kontroli str. 114-119,120-126, 127-140)

1.2. W latach 2008-2020 obowiązywało siedem regulaminów organizacyjnych Urzędu, przy czym zadania związane z wykonywaniem nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Gminy zostały określone i przypisane w regulaminie wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Miasta Mrągowo nr:

- 9/2003 z 12 marca 2003 r., w którym wykonywanie ww. nadzoru należało do zadań Referatu Obsługi Prawnej, Nadzoru i Zamówień Publicznych, w tym np. poprzez przeglądanie ksiąg i dokumentów spółki, żądanie wyjaśnień od zarządu, uczestnictwo w zgromadzeniach wspólników i przygotowywanie dokumentacji o spółkach.
- 6/2008 z 7 kwietnia 2008 r., 26/2016 z 15 czerwca 2016 r. i 60/2018 z 4 lipca 2018 r., w których zadanie sprawowania nadzoru i wykonywanie funkcji członka organu spółki – Zgromadzenia Wspólników, stanowiło zadanie Referatu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, przy czym dotyczyło ono następujących spółek z ograniczoną odpowiedzialnością zs. w Mrągowie: Zakład Wodociągów i Kanalizacji (ZWiK), Miejska Energetyka Ciepła (MEC) i Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Karo” (TBS „Karo”).
- 14/2019 z 25 stycznia 2019 r. i 28/2019 z 15 marca 2019 r., w których ww. referatowi przypisano zadanie wykonywania funkcji zgromadzenia wspólników w spółkach użyteczności publicznej, tj. ZWiK Sp. z o.o., MEC Sp. z o.o. i TBS „Karo” Sp. z o.o. i przechowywanie związanych z tym dokumentów.
- 46/2020 z 2 czerwca 2020 r., w którym Referatowi Nadzoru Właścicielskiego, Zamówień Publicznych i Koordynacji Realizacji Celów Strategicznych ustalono zadania w zakresie realizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami ze 100% udziałem Gminy Miasta Mrągowo (formalnego, merytorycznego oraz ekonomiczno-finansowego), w tym m.in.: przygotowanie dokumentacji związanej z powoływaniem i odwoływaniem członków rady nadzorczej, zatwierdzaniem regulaminów spółek i walnego zgromadzenia. Ponadto do zadań tego Referatu należało wnioskowanie o zatwierdzenie planów i sprawozdań z działalności spółek, przygotowanie projektów uchwał organów

stanowiących odnoszących się do kluczowych obszarów działalności spółek, a także przygotowywanie dokumentów związanych z analizą i oceną sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek oraz udział w zgromadzeniach wspólników spółek.

Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad Spółką znajdowało się również w zakresie zadań zastępcy Burmistrza Tomasza Witkowicza począwszy od 18 lutego 2009 r.⁷

(akta kontroli str.141-186, 187-206)

W Urzędzie zgromadzono dokumentację dotyczącą działalności organów Spółki z okresu jej funkcjonowania w latach 2008-2018, tj. m.in. protokoły i dokumenty związane z organizacją posiedzeń Rady Nadzorczej i Zwyczajnych Zgromadzeń Wspólników (dalej: ZZW) oraz Nadzwyczajnych Zgromadzeń Wspólników (dalej: NZW), roczne sprawozdania finansowe, a także sprawozdania Zarządu z działalności Spółki i sprawozdania Rady Nadzorczej. W 2020 r. w Referacie Nadzoru Właścicielskiego, Zamówień Publicznych i Koordynacji Realizacji Celów Strategicznych została założonateczka podmiotowa dotycząca Spółki, zawierająca m.in. protokoły ZZW i NZW z lat 2018-2019, z okresu organizacji Spółki, a także dokumentacja związana z roszczeniem Spółki o wydanie wydzierżawionej nieruchomości w 2020 r. Ponadto, w budynku Urzędu została zdeponowana dokumentacja Spółki pochodząca z lat 2008-2013.

(akta kontroli str. 5-8, 56-71, 209-551)

1.3. Analiza dokumentacji dotyczącej spraw związanych z funkcjonowaniem Spółki wykazała, że nadzór właścicielski był sprawowany poprzez:

- udział Burmistrza (samodzielnie lub wraz z Zastępcą Burmistrza) w ZZW i NZW oraz podejmowanie uchwał, w tym w sprawie: zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego Spółki (bilans, rachunek zysków i strat), zatwierdzenia rocznych sprawozdań Zarządu oraz Rady Nadzorczej, a także udzielenia absolutorium członkom tych organów oraz zmian w akcie założycielskim Spółki, zaciągnięcia zobowiązań kredytowych przez Zarząd oraz o wydzierżawieniu zorganizowanej części przedsiębiorstwa Spółki, tj. Miasteczka Westernowego „Mrongoville” (dalej: Miasteczko),
- otrzymywanie wyjaśnień i informacji w trakcie ww. zgromadzeń oraz w wyniku spotkań z dyrektorem Zarządu⁸;
- udział Burmistrza, Zastępcy Burmistrza lub Skarbnika w posiedzeniach Rady Nadzorczej,
- ustalanie wynagrodzeń członków Zarządu i Rady Nadzorczej,
- rozpatrywanie i akceptację wniosków Zarządu Spółki o podwyższenie kapitału lub wniesienie dopłat,
- udział Burmistrza i pracowników Urzędu w negocjacjach i korespondencji nt. rozwiązania umów z firmą Planeton i przedsiębiorcą działającym pn. APANACHI, którzy dzierżawili obiekty Miasteczka,
- korespondencję z Zarządem Spółki ws. przygotowania dokumentacji na potrzeby kontroli realizacji projektu dofinansowanego ze środków unijnych (przeprowadzonej w 2011 r.),

⁷ Funkcję zastępcy Burmistrza pełnił od 6 grudnia 2006 r. do 23 listopada 2018 r.

⁸ W dokumentacji znajdowały się notatki ze spotkań Burmistrza i zastępcy Burmistrza z członkami Zarządu lub Rady Nadzorczej w dniach: 15 stycznia 2009 r. (nt. analizy dochodów i kosztów w 2008 r.), 20 lutego 2009 r. (omówienie bieżącej sytuacji, np. zaplanowanych imprez i promocji Miasteczka), 1 września 2009 r. (omówienie bieżącej sytuacji finansowej Spółki i planów na wrzesień 2009 r.), 28 września 2009 r. (nt. rozwiązania umowy najmu na jeden z budynków), 29 września 2009 r. (dot. m.in. zatrudnienia kierownika grupy artystycznej, warunków najmu domku farmera, uruchomienia szkoły jeździeckiej).

- przeprowadzenie kontroli w Spółce przez inspektora kontroli wewnętrznej Urzędu (2009 r.) i audytu przez audytora wewnętrznego Urzędu (2019 r.).

Sytuacja finansowa i ekonomiczna Spółki była również przedmiotem prowadzonych w Urzędzie postępowań podatkowych o odroczenie terminu płatności podatku od nieruchomości, a następnie umorzenie zaległości z tego tytułu (więcej na ten temat w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia).

Były zastępca Burmistrza Tomasz Witkowicz wyjaśnił, że nadzór nad Spółką należał do zakresu jego zadań ustalonych przez Burmistrza Otolię Siemieniec. Wskazał, że nadzór ten był realizowany w zakresie: formalnym (głównie kontrola dokumentów przedkładanych przez Zarząd w celu odbycia Zgromadzenia Wspólników); merytorycznym, który był realizowany przez współpracę pracowników Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych z Zarządem Spółki; ekonomiczno-finansowym związanym z analizą sprawozdań finansowych i danych przedkładanych przez Spółkę. Wnioski i rekomendacje wynikające z nadzoru były przekazywane na bieżąco byłej burmistrz.

(akta kontroli str.552-591, 603-652, 653-673, 674-677)

W kontrolowanym okresie sprawy dotyczące działalności Spółki były przedmiotem zainteresowania radnych, a burmistrzowie udzielali (zarówno podczas sesji Rady, jak i na piśmie) odpowiedzi na ich zapytania i interpelacje⁹ dotyczące, przykładowo:

- sytuacji ekonomicznej i finansowej Spółki, w tym działań mających na celu jej poprawę,
- powodów zmian na stanowisku dyrektora Zarządu i powoływania osób na to stanowisko,
- sposobu realizacji przez dzierżawców Miasteczka ich obowiązków umownych.

W latach 2019-2020¹⁰ do Burmistrza skierowano 4 pisemne interpelacje związane z funkcjonowaniem spółek miejskich, w tym Spółki, m.in. w zakresie kryteriów powołania członków rad nadzorczych. W odpowiedzi na tę interpelację Burmistrz wskazał, że przy powołaniach kierował się profesjonalizmem i merytorycznym przygotowaniem tych osób. Po rozpoczęciu kontroli NIK, tj. w październiku 2020 r. została złożona interpelacja ws. sposobu wydatkowania kwoty 30 000 zł w ramach zlecenia udzielonego Spółce przez Burmistrza 29 maja 2020 r. oraz pokrywania przez Urząd kosztów wyposażenia kawiarni „Festival Cafe”¹¹. Z odpowiedzi udzielonej przez Burmistrza wynikało, że 8 czerwca 2020 r. Spółka wystawiła fakturę, na kwotę 30 000 zł, za zrealizowane zlecenie. Ponadto, ani ta, ani inne faktury wystawione przez Spółkę w 2019 r. na kwoty 2 400 zł i 250 zł nie dotyczyły przystosowania i wyposażenia „Festival Cafe”.

W toku kontroli ustalono, że powyższe zlecenie obejmowało promocję atrakcji i oferty Mragowa z wykorzystaniem i za pośrednictwem telewizji ogólnopolskiej (minimum 3 dni transmisji na żywo), stworzenie ścianki umożliwiającej wykonanie zdjęć na terenie amfiteatru, przygotowanie i organizację wystawy poświęconej Piknikowi Country, prezentującej zbiór dotychczas opublikowanych posterów związanych z tym wydarzeniem oraz organizację wystawy poświęconej „Festiwalowi Kultury Kresowej”, prezentującej zbiór posterów związanych z tym wydarzeniem. Przy czym, 1 czerwca 2020 r. zleceniobiorca zwrócił się o przesunięcie terminu organizacji ww. wystaw na 2021 r. z uwagi na konieczność zapewnienia

⁹ W okresie objętym kontrolą radni (w toku sesji Rady) zgłosili ogółem 31 interpelacji i zapytań w sprawach dotyczących Spółki, z tego 2 w 2008 r., 2 w 2009 r., 3 w 2010 r., 10 w 2011 r., 4 w 2012 r., 1 w 2013 r., 1 w 2017 r., 7 w 2018 r. i 1 w 2020 r.

¹⁰ Do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do 14 sierpnia 2020 r.

¹¹ Dzierżawionej przez Spółkę w 2019 i 2020 roku.

bezpieczeństwa uczestnikom ze względu na epidemię COVID-19. Wniósł też o przeznaczenie całości kwoty na stworzenie ścianki w „Festival Cafe”.

Burmistrz Otolia Siemieniec przedstawiała również informacje dotyczące Spółki na sesjach Rady Miejskiej, m.in. o: przeprowadzeniu analizy prywatyzacyjnej i ogłoszeniu publicznych negocjacji ws. sprzedaży udziałów w Spółce oraz wyłonienie dzierżawcy Miasteczka.

Kwestie funkcjonowania Spółki były też poruszane w ramach dokonywanych przez radnych analiz działalności spółek miejskich w 2010 r. (co do Spółki uwag nie wniesiono) oraz w 2011 r. (sytuacja była przedmiotem dyskusji). Sprawy związane ze Spółką poruszano też w ramach innych dyskusji, np. nad wieloletnią prognozą finansową w 2018 r.

W badanym okresie funkcjonowanie Spółki było przedmiotem zainteresowania komisji Rady Miejskiej. Na przykład Komisji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska – 17 kwietnia 2008 r. (ocena realizacji inwestycji polegającej na budowie Miasteczka), Komisji Budżetu i Finansów – 28 października 2009 r. (wyrażenie opinii ws. podwyższenia kapitału zakładowego) i 25 maja 2010 r. (analiza działalności Spółki).

(akta kontroli str.678-687, 688-778, 779-784, 785-796, 797-826)

1.3.1. W Urzędzie nie opracowano pisemnych zasad wyłaniania członków Rady Nadzorczej Spółki, nie zostały również zachowane dokumenty dotyczące sposobu wyłonienia członków ww. rady w kontrolowanym okresie, ich kwalifikacji oraz spełnienia ustawowych ograniczeń w zakresie możliwości łączenia uczestnictwa w Radzie z innymi zajęciami.

Burmistrz Stanisław Bułajewski wyjaśnił, że przedłożone przez członków Rady Nadzorczej dokumenty dotyczące ich kwalifikacji zostały po procesie powołania zwrócone jej członkom. Burmistrz wskazał, że jego głównym celem w odniesieniu do Spółki było i jest doprowadzenie do poprawy jej kondycji finansowej i umożliwienie realizacji zadań statutowych. Proces poszukiwania osób, które mogłyby zmienić na lepsze dynamikę funkcjonowania Spółki nie jest łatwy i krótkotrwały. Poszukiwania odpowiednich osób (m.in. szeroko prowadzone rozmowy, zbieranie opinii) zaowocowały wyłonieniem obecnego dyrektora Zarządu. Poprzedni dyrektor nie wykonywał swych obowiązków należycie, co znajdowało odbicie w wynikach finansowych Spółki i dlatego Zgromadzenie Wspólników nie udzieliło mu absolutorium. Była Burmistrz Otolia Siemieniec wyjaśniła natomiast, że weryfikacja osób do Rady Nadzorczej prowadzona była przy udziale radcy prawnego, w oparciu o stosowne dokumenty i wyniki rozmów indywidualnych. Wszyscy członkowie Rady spełniali ustawowe wymogi i posiadali doświadczenie w zakresie funkcjonowania spółek, a w przypadku tych osób nie zaistniały naruszenia zakazów wynikających z przepisów: art. 10a ust. 4 i 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, art. 24f ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, bądź zakazów wynikających z orzeczeń sądowych.

Z rocznych sprawozdań z działalności Rady Nadzorczej będących w posiadaniu Urzędu wynikało, że Rada zbierała się na posiedzeniach z częstotliwością od 2 do 6 razy w roku¹², przy czym co najmniej raz w kwartale zbierała się w 2011 i 2014 r.

(akta kontroli str. 56-71, 827-833, 1110-1113, 1114)

¹² Brak danych na temat terminów posiedzeń w 2009 r., brak było również sprawozdań rocznych Rady Nadzorczej za rok 2008, 2012, 2016 i 2019.

1.3.2. Ze zgromadzonej w toku kontroli dokumentacji wynikało, że spośród siedmiu osób, które zajmowały stanowisko dyrektora Zarządu Spółki, trzy osoby (Zdzisław Piaskowski, Zygmunt Mierczak i Radosław Nowosielski) zostały wyłonione w ramach procedury publicznie ogłoszonego naboru. W dokumentacji Spółki oraz Urzędu nie odnaleziono dokumentów dotyczących sposobu wyboru na stanowisko dyrektora Zarządu Rafała Drężka, Waldemara Cybula, Julii Hesler i Stanisława Małyszko. Z zeznań ostatniego z wymienionych wynikało, że w październiku 2014 r. otrzymał on propozycję objęcia stanowiska dyrektora Zarządu od Burmistrz Otolii Siemieniec i zastępcy burmistrza Tomasza Witkowicza, w ramach zlecenia, poza pełnieniem obowiązków kierownika referatu w Urzędzie. Urząd posiadał dokumenty przedłożone przez Radosława Nowosielskiego przy ubieganiu się o stanowisko dyrektora Zarządu.

(akta kontroli str.834-852, 1115-1122)

1.4. Urząd dysponował rocznymi sprawozdaniami finansowymi Spółki za lata 2008-2019. Wynikało z nich, że w większości z tych lat Spółka odnotowała ujemny wynik finansowy, którego poziom wahał się od - 42 505,10 zł do - 987 173,29 zł¹³. Zysk netto wystąpił jedynie w latach 2013 – 2014 i wyniósł odpowiednio: 7 666,08 zł i 16 776,37 zł, a na jego poziom wpłynęły głównie pozostałe przychody operacyjne (odpowiednio: 168 452,84 zł i 175 033,46 zł¹⁴). Osiągane przez Spółkę przychody netto ze sprzedaży wynosiły od 445 760,65 zł w 2008 r. do 280 455,37 zł w 2019 r.¹⁵. Z rocznych sprawozdań Zarządu dotyczących działalności Spółki wynikało, że w początkowych latach działalności głównymi przyczynami strat były m.in. znaczne nakłady na wyposażenie obiektów i wypromowanie produktu (2008 r.), wysokie koszty (2009 r.) oraz krótki sezon letni (2010 r.). Wskazywano też na inne czynniki zewnętrzne, np. niekorzystny kurs złotego, powodzie, konkurencja oraz wewnętrzne, np. wąski wachlarz usług. Rada Nadzorcza w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności uznawała, że roczne sprawozdania finansowe Spółki zostały sporządzone prawidłowo. Przy czym, rentowność kapitału własnego była ujemna (za wyjątkiem lat 2013-2014¹⁶) i wynosiła od -7,07% w 2008 r. do -1,04% w 2019 r.

(akta kontroli str.209-540,853-854)

1.4.1. W sierpniu 2019 r. audytor wewnętrzny Urzędu przeprowadził zadanie audytowe doradcze dotyczące oceny prawidłowości organizacji i funkcjonowania Spółki pod kątem adekwatności, efektywności i skuteczności działania. W ocenie audytora dalsza działalność Spółki w obecnym kształcie była bezcelowa, m.in. z uwagi na aktualny stan techniczny jej budynków, ponoszone przez gminę znaczne nakłady finansowe, które nie spowodowały zaprzestania ponoszenia strat przez Spółkę oraz wydzierżawienie podstawowych składników majątkowych przy jednoczesnym sezonowym obniżaniu czynszu. W wyniku audytu zalecono uporządkowanie dokumentacji Spółki, podjęcie działań usprawniających i naprawczych w celu weryfikacji warunków umów dzierżawy, a następnie zweryfikowanie przedmiotu działalności Spółki. W razie kontynuowania działalności uznano za celowe rozważenie wykorzystania całości lub części jej majątku do działalności inwestycyjnej lub zmiany charakteru usług turystycznych i rekreacyjnych.

¹³ Strata w badanym okresie wynosiła: 987 173,29 zł w 2008 r., 872 851,91 zł w 2009 r., 556 531,94 zł w 2010 r., 445 112,84 zł w 2011 r., 364 367,19 zł w 2012 r., 42 505,10 zł w 2015 r., 55 398,88 zł w 2016 r., 157 596,88 zł w 2017 r., 231 714,41 zł w 2018 r. i 127 600,32 zł w 2019 r.

¹⁴ W latach 2008-2019 Spółka odnotowała stratę ze sprzedaży, a w 2013 r. i 2014 r. wyniosła ona odpowiednio: -144 578,05 zł i -166 292,12 zł.

¹⁵ Poza tym: 960 762,39 zł w 2009 r., 1 146 242,38 zł w 2010 r., 973 100,79 zł w 2011 r., 673 618,26 zł w 2012 r., 164 973,43 zł w 2013 r., 143 512,50 zł w 2014 r., 65 511,52 zł w 2015 r., 85 962,08 zł w 2016 r., 47 622,50 zł w 2017 r. i 18 702 w 2018 r.

¹⁶ Wynosiła odpowiednio: 0,06% i 0,33%.

Jak już wskazano, bieżący nadzór nad Spółką polegał także na udziale przedstawicieli Urzędu, tj. Burmistrza (również byłej Burmistrz) lub zastępcy Burmistrza Tomasza Witkowicza lub Skarbnika Anety Romanowskiej lub inspektora kontroli wewnętrznej, w niektórych posiedzeniach Rady Nadzorczej, poświęconych np. wydaniu opinii w kwestii rocznego sprawozdania (16 czerwca 2010 r.), zapoznaniu się z bieżącą sytuacją finansową Spółki, w tym możliwości zawieszenia działalności w okresie zimowym (28 września 2009 r.), omówieniu wyników kontroli wewnętrznej (22 kwietnia 2009 r.). Ponadto, burmistrzowie reprezentowali gminę Miasto Mrągowo w trakcie posiedzeń Zgromadzenia Wspólników. Zajmowali też stanowisko co do omawianych na ww. posiedzeniach kwestii. Przykładowo:

- na posiedzeniach Rady Nadzorczej z 14 i 20 października 2010 r. Burmistrz zażądała informacji nt. planów działania w sezonie zimowym i wyraziła opinię, że nie powinno być nakładów bez efektów, dlatego negatywnie oceniła pomysł pozostawienia 3 osób w dziale marketingu,
- na posiedzeniu Rady Nadzorczej z 13 stycznia 2011 r. Burmistrz wyraziła opinię o braku dalszej możliwości współpracy z dyrektorem Zarządu,
- 15 czerwca 2011 r., w trakcie ZZW Burmistrz wyraziła zastrzeżenia do działań dyrektora Zarządu w zakresie analizy zagrożeń w okresie zimowym, skutkiem czego nie osiągnięto zakładanych przychodów pozwalających na kontynuację zatrudnienia części pracowników, co spowodowało wzrost kosztów i nieracjonalną gospodarkę.

W trakcie Zgromadzeń Burmistrz zwracała też uwagę na problemy w funkcjonowaniu Spółki dotyczące, np.: egzekucji należności od jednego z najemców (21 maja 2010 r.) oraz braku wpłaty zaległego czynszu przez dzierżawcę (12 czerwca 2014 r.). Należy zaznaczyć, że w trakcie ZZW 14 czerwca 2019 r. Burmistrz Stanisław Bułajewski, reprezentując jedynego wspólnika, nie udzielił absolutorium dyrektorowi Zarządu za rok 2018.

(akta kontroli str.653-654)

1.4.2. Wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej zostały ustalone przez Zgromadzenie Wspólników po raz pierwszy na podstawie uchwały z 5 lipca 2010 r., a jego wysokość stanowiła 30% minimalnego wynagrodzenia określanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej na dany okres (w przypadku przewodniczącego) lub 20% ww. wynagrodzenia (dla pozostałych członków Rady). Uchwałą z 29 czerwca 2017 r. Zgromadzenie wprowadziło zasady kształtowania wynagrodzeń członków Rady, ustalając je jako iloczyn przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat nagród z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedniego (ogłoszonego przez Prezesa GUS) oraz mnożnika 0,035. Wynagrodzenie przewodniczącego Rady ulegało podwyższeniu o 10% powyższego wynagrodzenia. NZW w 2019 r. podjęło uchwałę¹⁷ o ustaleniu wynagrodzenia wszystkich członków Rady jako iloczynu ww. wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS i mnożnika 0,10. Wynagrodzenie członków Rady w kwocie 507,13 zł brutto miesięcznie ustalono uchwałami Zgromadzenia z 30 września 2020 r. Zgromadzenie Wspólników określało również wynagrodzenia Zarządu na podstawie uchwał z:

- 13 czerwca 2012 r. ws. wynagrodzenia dla Julii Hesler¹⁸,
- 29 czerwca 2017 r. ws. zasad kształtowania członków Zarządu, w którym określono wysokość części stałej wynagrodzenia (2 000 zł brutto miesięcznie)

¹⁷ Uchwała niedatowana, podpisana przez Burmistrza Stanisława Bułajewskiego.

¹⁸ W kwocie 5 000 zł i 6% miesięcznej premii liczonej od nadwyżki przychodów nad kosztami z pominięciem kosztów amortyzacji i podatku od nieruchomości (w okresie od 1 maja do 30 września każdego roku obrachunkowego) oraz 3 500 zł (w pozostałym okresie roku obrachunkowego).

oraz części zmiennej, ustalonej przez Radę Nadzorczą, tj. do 20% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym, którego wysokość zależała od osiągnięcia celów zarządczych w postaci osiągnięcia zysku lub zmniejszenia straty netto (60% wagi) i uzyskania wskaźników gwarantujących bezpieczne funkcjonowanie Spółki, np. wskaźniki rentowności (40% wagi)¹⁹.

Ponadto, Rada Nadzorczą uchwałą z 27 marca 2017 r. ustaliła wynagrodzenie dla Stanisława Małyszko²⁰. Dane nt. wysokości wynagrodzeń Zygmunta Mierczaka i Zdzisława Piaskowskiego wynikały natomiast z zawartych z nimi umów menadżerskich.

Ww. wynagrodzenia nie przekraczały kwot wynikających z przepisów art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu niektórych osób kierujących podmiotami prawnymi²¹ (obowiązującej do końca 2016 r.) oraz art. 4 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami²² (obowiązującej od 1 stycznia 2017 r.).

Z uwagi na to, że w dokumentacji Urzędu nie znajdowały się uchwały Zgromadzenia Wspólników ws. ustalenia wynagrodzeń Zarządu, była Burmistrz Otolia Siemieniec wyjaśniła, że to ona ustalała dyrektorom Zarządu wysokość wynagrodzeń w porozumieniu z zastępcą Burmistrza.

(akta kontroli str.267-271, 327, 447, 453-457, 848, 855-857)

1.4.3. Począwszy od 1 listopada 2012 r. do 25 maja 2020 r. Spółka, na podstawie umów zawartych w drodze publicznych przetargów, wydzierżawiła całość posiadanych nieruchomości, tj. Miasteczko na podstawie umów zawartych z Planeton spółka z o.o. (umowa z 17 października 2012 r.), przedsiębiorcą APANACHI (umowa z 21 stycznia 2015 r.) oraz przedsiębiorcą Car4Parts (umowa z 22 maja 2018 r.). W przypadku wszystkich wyżej wymienionych przedsiębiorców ustalony pierwotnie miesięczny czynsz ulegał obniżeniu, tj.: w przypadku spółki Planeton z 12 625 zł (bez VAT) do 1 600 zł, APANACHI – z 6 312,50 zł (bez VAT) do 400 zł²³, Car4Parts z 6 350 zł (bez VAT) do 500 zł²⁴ w okresie od 15 września 2018 r. do 30 kwietnia 2019 r.

Ponadto, jak już wskazano w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia, była Burmistrz i pracownicy Urzędu uczestniczyli w negocjacjach i korespondencji dotyczącej rozwiązania umów z dzierżawcami Miasteczka. W 2014 r. Burmistrz Otolia Siemieniec oraz Zastępca Burmistrza Tomasz Witkiewicz brali udział w spotkaniach z Zarządem Spółki i przedstawicielami Planeton sp. z o.o. w sprawie uzgodnienia sposobu zakończenia umowy dzierżawy. W przypadku APANACHI Urząd otrzymywał od tego dzierżawcy pisma w sprawie rozwiązania umowy dzierżawy (z 5 września 2017 r. i 26 marca 2018 r.), a także pisma w sprawie usterek w dzierżawionych obiektach i niewłaściwie ustalonego czynszu (z 18 maja 2016 r., 2 sierpnia 2018 r. oraz 31 sierpnia 2018 r.). Z adnotacji na tych pismach wynikało, że sprawy w nich poruszone były przedmiotem spotkań lub propozycji przedkładanych przez ówczesnego dyrektora Zarządu. W wyniku porozumienia zawartego z APANACHI ws. rozwiązania umowy dzierżawy zaległości z tytułu czynszu, tj. 23 752,85 zł uległy kompensacji z nakładami poniesionymi przez dzierżawcę na remonty bieżące budynków w kwocie 24 000 zł. Car4Parts jako dzierżawca zwrócił się natomiast do Burmistrza o dofinansowanie remontu budynku

¹⁹ Uchwała określała ponadto przypadki kiedy dyrektorowi Zarządu nie przysługiwało wynagrodzenie zmienne, a także zasady korzystania z urządzeń technicznych oraz urządzeń stanowiących mienie Spółki, zwrotu wydatków, rozliczenia przerw w świadczeniu usług i rozwiązania umowy o świadczenie usług zarządzania.

²⁰ W kwocie 2 000 zł wynagrodzenia miesięcznego brutto (od 1 stycznia 2017 r.).

²¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2136 ze zm.

²² Dz.U. z 2020 r. poz.1907 ze zm.

²³ Okresowo w miesiącach jesiennych i zimowych.

²⁴ Kwota z tytułu obniżenia czynszu, tj. 43 875 zł mogła być ujęta w ramach rozliczenia nakładów.

Saloon-u. Z odpowiedzi udzielonej 21 stycznia 2019 r. przez Zastępcę Burmistrza wynikało, że wsparcie finansowe Gminy dla Spółki lub dzierżawcy nie jest możliwe, jednak w wyniku wizytacji Miasteczka rozważane jest dofinansowanie ze środków Spółki zakupu materiałów na pokrycia dachowe za kwotę nie wyższą niż 10 tys. zł.

(akta kontroli str.330-357, 530-549, 589-590, 858, 859-860)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dniu 27 marca 2017 r. Rada Nadzorcza Spółki podjęła uchwałę o ustaleniu wynagrodzenia miesięcznego dyrektorowi Zarządu Stanisławowi Małyszko w kwocie 2 000 zł brutto, przy czym ustalanie wynagrodzenia członkom Zarządu należało, na podstawie § 21 lit. d aktu założycielskiego Spółki, do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Wspólników.

Była Burmistrz Otolia Siemieniec wyjaśniła, że nie pamięta dlaczego taką decyzję podjęła Rada Nadzorcza, ale na pewno została ona przez nią zaakceptowana. Stanisław Małyszko zeznał, że wysokość jego wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia była ustalana przez Radę Nadzorczą przez cały okres jego pracy w Zarządzie, a była akceptowana przez Burmistrz.

(akta kontroli str. 12-46, 447, 828-832)

2. Rada Nadzorcza Spółki zbierała się na posiedzeniach z częstotliwością mniejszą, niż wymagana na podstawie przepisu § 19 ust. 3 aktu założycielskiego, tj. co najmniej raz na kwartał. Z posiadanych przez Urząd sprawozdań wynikało bowiem częstotliwość nie została zachowana w 2009, 2010, 2013, 2015 i 2017 r. Była Burmistrz Otolia Siemieniec, na pytanie o powody udzielania absolutorium Radzie, pomimo niespełnienia powyższego wymogu wyjaśniła, że spotkania Rady odbywały się zgodnie z aktem założycielskim, a jeśli były w tym zakresie odstępstwa to na pewno usprawiedliwione. Poza tym, członkowie Rady angażowali się w sprawy Spółki poprzez spotkania na terenie Miasteczka i niezapowiedziane wizytacje.

(akta kontroli str. 209-551, 828-832)

3. Zgromadzenie Wspólników udzieliło absolutorium Zarządowi za działalność w latach 2012-2017 pomimo tego, że nie wyegzekwował on od dzierżawców realizacji wynikających z umowy dzierżawy obowiązków w zakresie wniesienia należytego zabezpieczenia wykonania umowy, ubezpieczenia przedmiotu umowy oraz nieskutecznie egzekwował przypadające Spółce należności i to pomimo znacznego zmniejszenia wymiaru czynszu.

Była Burmistrz Otolia Siemieniec wyjaśniła, że nie jest w stanie szczegółowo odpowiedzieć na to pytanie, ale na pewno były wdrażane stosowne procedury windykacyjne. W stosunku do dyrektorów były wyciągane konsekwencje z rozwiązaniem umowy o pracę włącznie. Co do rozliczenia kosztów bieżących remontów wskazała, że ich zakres nie wynikał z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, a wykonanie tych remontów było konieczne i uzasadnione, bo w przeciwnym razie nie podjęłabym takiej decyzji. Musiała być również weryfikacja kosztów ze strony inspektora nadzoru budowlanego i dyrektora Spółki.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy jednak zauważyć, że jedyny przypadek nieudzielenia absolutorium Zarządowi miał miejsce w 2019 r., już po ustąpieniu pani Otologii Siemieniec ze stanowiska burmistrza, a rozwiązanie umowy zlecenia zawartej z ówczesnym dyrektorem Zarządu nastąpiło w maju 2019 r.

Były zastępca Burmistrza Tomasz Witkowicz wyjaśnił, że dzierżawca Paulina Osowska (APANACHI) nie uzyskała gwarancji bankowej dla zabezpieczenia

należytego wykonania umowy, a musiała przystąpić do bieżących napraw i remontów. Był to jedyny oferent, który znał specyfikę funkcjonowania Miasteczka z racji swojego (i rodziny) doświadczenia zawodowego. Zakres remontów podlegających rozliczeniu, w ocenie ówczesnego Zarządu, wykraczał poza zakres bieżącego utrzymania.

(akta kontroli str. 858, 853-854, 209-551, 1115-1122)

4. Znajdująca się w Urzędzie dokumentacja w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nie była kompletna. Nie zawierała bowiem dokumentów przedstawiających przebieg niektórych posiedzeń Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników (protokołów), niektórych sprawozdań z działalności organów Spółki oraz dokumentów związanych z procesem weryfikacji kandydatów do Rady Nadzorczej oraz dokumentów dotyczących ustalania wynagrodzeń członków Zarządu i Rady Nadzorczej.

Andrzej Skol, kierownik Referatu Nadzoru Właścicielskiego, Zamówień Publicznych i Koordynacji Realizacji Celów Strategicznych wyjaśnił, że teczka dotycząca Spółki została założona w 2020 r. po utworzeniu ww. referatu, któremu powierzono realizację nadzoru właścicielskiego. Do tego czasu w Urzędzie sprawy nadzoru właścicielskiego nad Spółką nie były właściwie przypisane do zadań żadnej komórki organizacyjnej Urzędu.

(akta kontroli str. 207-208, 209-551, 853-854, 861-864)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad Spółką. Pomimo tego, że w Urzędzie podjęto działania w celu zorganizowania bieżącego nadzoru właścicielskiego, nie był on należycie udokumentowany oraz na tyle skuteczny, aby zapobiec nieprawidłowościom w zakresie przestrzegania kompetencji i obowiązków organów Spółki określonych w jej akcie założycielskim. Ponadto, w ramach nadzoru nie zareagowano na przypadki braku odpowiedniego zabezpieczenia przez Zarząd interesów Spółki związanych z wydzierżawieniem przedsiębiorstwa podmiotom zewnętrznym.

OBSZAR

2. Ocena efektywności realizacji zadań, dla których została utworzona Spółka

Opis stanu faktycznego

2.1. Jak wskazano w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia, cele działalności Spółki wynikały z uzasadnienia uchwały Rady w sprawie jej utworzenia oraz z aktu założycielskiego Spółki. Jednym z celów było aktywne ograniczanie bezrobocia. Ze sprawozdań rocznych z działalności Spółki wynikało, że stan zatrudnienia na koniec danego roku, w latach 2008 – 2011, wynosił od 6 do 14 osób²⁵. W kolejnych latach stan zatrudnienia na koniec roku to 1 osoba²⁶. Ponadto, w umowie o dofinansowanie II etapu budowy Miasteczka z 27 listopada 2006 r. określono wskaźniki rezultatu tego projektu. W wyniku kontroli trwałości projektu przeprowadzonej w 2011 r. stwierdzono, że wskaźniki te zostały osiągnięte, tj. liczba osób korzystających z nowej infrastruktury wyniosła 58 704 (wartość docelowa 40 000), liczba nowych miejsc prac wyniosła 25 (docelowo – 20), a liczba wypromowanych produktów turystycznych i kulturowych to 1 (równa docelowej).

Ze sprawozdań rocznych o działalności Spółki za lata 2012-2019 wynikało, że nieruchomości wniesione aportem do Spółki przez Gminę były wydzierżawiane kolejno trzem różnym przedsiębiorcom, przy czym w latach 2013-2018, przychody z dzierżawy stanowiły jedyne źródło przychodów Spółki. Z korespondencji pomiędzy

²⁵ Po 10 osób w latach 2008 – 2009, 14 osób w 2010 r. (średnioroczne zatrudnienie – 29 osób) i 6 osób w 2011 r. (średniorocznie – 21 osób).

²⁶ W 2012 r. średnioroczne zatrudnienie wyniosło 14 osób (4 osoby wg informacji dodatkowej).

Zarządem Spółki a ww. dzierżawcami wynikało, że z uwagi na znaczne koszty ogrzewania i nieopłacalność ograniczali oni lub zawieszali działalność Miasteczka w miesiącach jesiennych i zimowych. W latach 2019-2020 głównym, poza powyższym, źródłem przychodów Spółki stało się sezonowe prowadzenie kawiarni znajdującej się w amfiteatrze miejskim. Lokal ten został udostępniony Spółce na podstawie umów najmu zawartych z miejską jednostką organizacyjną – Centrum Kultury i Turystyki w Mrągowie, zawartych 24 maja 2019 r. i 5 czerwca 2020 r. Miesięczny czynsz ustalony w umowie wynosił odpowiednio: 17,16 zł netto za 1 m² (wynajmowana powierzchnia – 166,04 m²) i 813,01 zł netto za lokal. Stawka ustalona pierwotnie w umowie z 2019 r. została obniżona, z dniem 10 czerwca 2019 r., do 1 zł netto za 1 m². Należy zaznaczyć, że lokal kawiarni był uprzednio wynajęty podmiotowi prywatnemu za stawkę 17,16 zł netto za 1 m². Ponadto Spółka, w porównaniu do podmiotu prywatnego, nie musiała wносить kaucji zabezpieczającej.

(akta kontroli str. 209-531, 853-854, 868-890, 891-894)

Z protokołów posiedzeń Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników odbytych w latach 2008-2012 wynikało m.in., że przedmiotem zastrzeżeń ze strony Burmistrz Otoli Siemieniec lub innych pracowników Urzędu były kwestie związane z sytuacją finansową Spółki²⁷, tj. wysokie koszty działalności, m.in. z uwagi na koszty usług i zatrudnienia poza sezonem oraz niedostateczne przychody, w tym w najbardziej dochodowych okresach. Tym kwestiom były też poświęcone spotkania Burmistrz i innych pracowników Urzędu z dyrektorami Zarządu Spółki w dniach 15 stycznia 2009 r. i 1 września 2009 r. Burmistrz Stanisław Bułajewski, w wypowiedziach podczas sesji Rady Miejskiej w latach 2018-2020, wskazywał na zaskoczenie wynikające z zawarcia ostatniej umowy dzierżawy za czasów poprzednika, nieprawidłowe działanie Spółki, w którą Miasto „włożyło” miliony złotych, straty wynikające z tego, że dzierżawcy nie byli obciążani kosztami związanymi z podatkiem od nieruchomości oraz „przejezdonymi” dopłatami.

Były zastępca Burmistrza Tomasz Witkowiec wyjaśnił, że w jego ocenie najważniejszymi problemami w działalności Spółki były: jedynie częściowa realizacja projektu inwestycyjnego, co negatywnie wpłynęło na wyniki ekonomiczne Spółki i możliwość uzyskania całościowego produktu turystycznego oraz wycofanie się dzierżawcy – spółki Planeton z realizacji inwestycji, które mogły być sfinansowane ze środków unijnych, a umożliwiłyby rozszerzenie oferty Miasteczka i poprawę jego atrakcyjności. Ponadto, jako czynniki znacząco wpływające na działalność Miasteczka wskazał na brak dojazdu z obwodnicy Mrągowa, zły stan mostu na rzece Dajna utrudniający dojazd autobusów oraz brak realizacji (na skutek braku zgody jednej z gmin) zadania polegającego na udroźnieniu powyższej rzeki, co umożliwiłoby uzupełnienie oferty w zakresie turystyki kajakowej.

(akta kontroli str. 261-325, 674-687)

2.1.1. W latach 2008-2020 (II kw.) miejskie jednostki organizacyjne zawarły ze Spółką 25 umów, z których 20 o wartości 44 535,50 zł dotyczyło usług świadczonych przez Spółkę na rzecz tych jednostek, a 5 o wartości 11 502,33 zł usług jednostek na rzecz Spółki. Głównym przedmiotem tych umów było zlecenie Spółce realizacji imprez dla dzieci i młodzieży oraz obsługi cateringowej dla organizatorów wydarzeń i spotkań organizowanych przez Gminę. Wśród tych umów znajdowały się również umowy krótkoterminowego najmu stoisk i lokali. W kontrolowanym okresie Urząd zawarł ze Spółką 49 umów o wartości 144 026,21 zł, z czego 45 w latach 2008-2012 (na 107 372,77 zł), jedną w 2014 r. (na 4 003,44 zł) oraz 3 w latach 2019-2020 (na 32 650 zł). Przedmiotem tych umów były głównie

²⁷ Przykładowo: w toku posiedzenia Rady 28 września 2009 r. i 13 stycznia 2011 r., w toku NZW w dniu 21 maja 2010 r. i ZZW w dniu 22 czerwca 2010 r.

usługi gastronomiczne, organizacja imprez, zakup artykułów promocyjnych i refundacja kosztów oświetlenia parkingu oraz drogi dojazdowej. Zawarte umowy nie polegały na udzielaniu pożyczek lub leasingu.

(akta kontroli str.56-71)

2.2. Gmina, z uwagi na to, że w latach 2008-2012 oraz 2015-2019 Spółka odnotowywała straty wynoszące od 42 505,10 zł do 987 173,29 zł, a zysk osiągnięty w latach 2013-2014 (odpowiednio: 7 666,08 zł i 16 766,37 zł) przeznaczyła na kapitał zapasowy, nie odnosiła korzyści z tytułu dywidendy lub zaliczki na poczet przewidzianej dywidendy lub innych wypłat przysługujących wspólnikom. Ponadto, w kontrolowanym okresie nie doszło do zbycia lub umorzenia udziałów (udziału) w Spółce, a Gmina pozostała jej jedynym wspólnikiem. W kontrolowanym okresie burmistrzowie Miasta Mrągowo odroczyli termin płatności przez Spółkę zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości, a następnie umorzyli zaległości z tego tytułu za lata 2008-2019 w łącznej kwocie 1 782 100 zł. Kwota umorzonych odsetek z tytułu tych zaległości podatkowych wyniosła natomiast 114 057 zł. Decyzje o umorzeniu zaległości podatkowych uzasadniano m.in.:

- krótkim okresem funkcjonowania, trudną sytuacją ekonomiczną Spółki wynikającą z sezonowego charakteru prowadzonej działalności i przychodami niewspółmiernymi do poniesionych nakładów, a w takiej sytuacji dochodzenie należności podatkowych mogłoby zagrozić funkcjonowaniu Spółki (decyzja dot. zaległości za 2008 r.), dodatkowo podniesiono fakt utrzymywania infrastruktury służącej wykonywaniu zadań Miasta w zakresie sportu, rekreacji i turystyki (decyzja dot. 2009 r. i 2010 r.),
- krótkim okresem funkcjonowania, trudną sytuacją ekonomiczną Spółki wynikającą z sezonowego charakteru prowadzonej działalności oraz wysokimi odpisami amortyzacyjnymi oraz faktem, że Spółka utrzymuje infrastrukturę służącą wykonywaniu zadań Miasta w zakresie sportu, rekreacji i turystyki, a jej działalność promuje Miasto, co stanowi przesłanki ważnego interesu publicznego (decyzja dot. 2011 r.).
- trudną sytuacją ekonomiczną Spółki wynikającą z sezonowego charakteru prowadzonej działalności oraz faktem, że Spółka utrzymuje też infrastrukturę służącą wykonywaniu zadań własnych w zakresie sportu, rekreacji i turystyki, a jej działalność promuje Miasto, co stanowi przesłanki ważnego interesu publicznego (decyzja dot. 2012 r.),
- faktem, iż sytuacja ekonomiczna, pomimo osiągniętego zysku, nie pozwala jeszcze na poniesienie obciążenia związanego z zapłatą zaległości, a Spółka propaguje walory turystyczne Mrągowo (decyzja dot. 2013 r.).

Należy zaznaczyć, że w wyniku przeprowadzonej przez NIK w Urzędzie w 2020 r. kontroli S/20/002 „Prawidłowość udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez wybrane organy wykonawcze gmin województwa warmińsko-mazurskiego” uznano, że dokonane w latach 2015-2019 odroczenia płatności i umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2014-2018 były nieprawidłowe, ponieważ zgromadzony w trakcie postępowań materiał dowodowy nie wykazał, aby zaistniały przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego” umożliwiające udzielenie powyższych ulg.

Zaległość podatkowa za 2019 r., w kwocie 167 010 zł, została przez Burmistrza umorzona decyzją z dnia 29 grudnia 2020 r.²⁸ Z uzasadnienia tej decyzji wynikało m.in., że chociaż w 2020 r. Spółka osiągnęła dochód, środki te nie pozwolą na

²⁸ W dniu 20 sierpnia 2020 r. Burmistrz wydał decyzję nr FB.3120.2.6.98B.2020, w której odmówił umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości za 2009 r. w kwocie 171 353 zł.

pokrycie zaległości podatkowych. Poza tym, głównym źródłem przychodów Spółki miał być czynsz dzierżawny, jednak dzierżawca zalegał z jego płatnością i pomimo wypowiedzenia umowy odmówił wydania nieruchomości. Wskazano, że przynosząca dochód działalność gastronomiczna stanowi wyraz dywersyfikacji portfela przychodów, w celu utrzymania infrastruktury, której głównym celem było i nadal pozostaje propagowanie Mrągowa jako miasta turystycznego.

(akta kontroli str.118-126, 894-946)

2.2.1. Na pokrycie kapitału zakładowego Spółki Gmina wniosła, na podstawie umowy przeniesienia własności z 20 maja 2008 r., nieruchomości położone przy ul. Młynowej w Mrągowie, tj. działkę nr 234/4 o powierzchni 6,5336 ha zabudowaną budynkami, m.in. Saloon, Mexico Bar, ratusz oraz działkę nr 233 o powierzchni 4,1693 ha zabudowaną budynkiem dworca „Mrongoville” i parkingiem. Wartość nieruchomości wnoszonych aportem ustalono odpowiednio na: 10 307 000 zł i 4 027 000 zł (razem 14 334 000 zł). Ponadto, na pokrycie kapitału zakładowego Gmina wniosła gotówką 50 000 zł (na podstawie aktu założycielskiego Spółki z 20 maja 2008 r.), a nadwyżkę ponad wartość nominalną udziałów tj. 550 000 zł przelano na kapitał zapasowy Spółki. W 2009 r. Gmina objęła 700 nowych udziałów o wartości 350 000 zł na skutek podwyższenia kapitału zakładowego Spółki (uchwała NZW z 28 października 2009 r.), co zostało opłacone gotówką. Zwiększenie kapitału zakładowego wynikało z konieczności zapewnienia środków na uruchomienie działalności Spółki, w tym wyposażenie obiektów.

(akta kontroli str. 947-1032)

2.2.2. Miasto, na podstawie aktu założycielskiego, dokonywało dopłat na rzecz Spółki, zgodnie z uchwałami podjętymi przez jej Zgromadzenie. Dopłaty te wyniosły: 450 000 zł w 2011 r., 300 000 zł w 2012 r. i 150 000 zł w 2018 r., a dokonywano ich z przeznaczeniem na częściowe pokrycie strat bilansowych. Z wniosków skierowanych do Burmistrza Miasta Mrągowa przez dyrektorów Zarządu wynikało, że potrzeba dopłat spowodowana była:

- obniżeniem przychodów w związku ze zmniejszonym ruchem turystycznym i wysokimi kosztami stałymi (ok. 50 000 zł miesięcznie), przy braku aprobaty Rady i Zgromadzenia dla zawieszenia działalności między sezonami (wniosek z 13 grudnia 2010 r.),
- trudnościami finansowymi związanymi ze spłatą zobowiązań z tytułu dwóch umów kredytowych na 400 000 zł i 133 500 zł (miesięczne zobowiązania ok. 12 000 zł) oraz czterech umów leasingowych (ok. 2 800 zł miesięcznie), a także sezonowością działalności i wysokimi kosztami stałymi,
- koniecznością pilnego dokonania remontu dachów oraz tarasów w budynkach Miasteczka oraz faktem, że oferta na przeprowadzenie remontu złożona w postępowaniu o zamówienie publiczne (302 375,02 zł) przekraczała możliwości finansowe Spółki, która posiadała zgromadzone jedynie 215 000 zł (wniosek z 19 marca 2018 r.).

W wyjaśnieniach dotyczących analizy wykorzystania przez Spółkę środków przekazanych z budżetu Miasta w ramach dopłat, Skarbnik Miasta Mrągowo – Aneta Romanowska podała, że ustawa nie ogranicza celów na jakie mogą być dokonywane dopłaty, a ich przekazywanie odbywało się co do zasady na wniosek Spółki. W związku z przekazywaniem dopłat w latach 2011-2012 były analizowane miesięczne sprawozdania F-01, na podstawie których dokonywano analizy sposobu wykorzystania środków przez Spółkę. W przypadku przekazanej w 2018 r. dopłaty na remont jej wykorzystanie na ten cel wynika z rachunku zysków i strat Spółki oraz z wniosku Spółki o umorzenie podatku od nieruchomości za 2018 r. Była Burmistrz wyjaśniła, że wnioski Spółki ws. podwyższenia kapitału i dopłat były przez nią

i zastępcę Burmistrza szczegółowo analizowane w oparciu, m.in. o sprawozdania F-01, sprawozdania roczne i kwartalne.

Dzierżawcy, tj. przedsiębiorcy APANACHI i Car4Parts kwestionowali jakość remontu zrealizowanego przez Spółkę, m.in. ze środków z dopłaty. Burmistrz Otolia Siemieniec wyjaśniła, że po otrzymaniu sygnałów nt. jakości wykonanych robót powołała komisję z udziałem m.in. zewnętrznego inspektora nadzoru budowlanego w celu przeglądu zakresu i jakości robót, która uznała powyższe uwagi za bezpodstawne. Były zastępca Burmistrza Tomasz Witkowicz wyjaśnił, że sfinansowanie w 2018 r. remontu przez Spółkę, ze środków przekazanych przez Miasto, było niezbędne ze względu na ich stan techniczny. Spółka zatrudniła inspektora nadzoru w celu nadzorowania zakresu, przebiegu i jakości prac. Powołana przez Burmistrza komisja nie miała uwag i uznała, że zakres robót był zgodny z umową.

(akta kontroli str.948-1030, 1115-1122, 1124-1138)

2.3. W dniu 18 marca 2009 r. Burmistrz Otolia Siemieniec zawarła z HOLOX s.c. umowę na opracowanie: stanu i perspektyw rozwoju Spółki, oszacowania jej wartości oraz analizy prywatyzacyjnej. Opcjonalnie w umowie przewidziano zlecenie m.in. przygotowania i obsługi sprzedaży udziałów osobom trzecim. Burmistrz, na sesji Rady Miejskiej 31 marca 2011 r., poinformowała, że z opinii uzyskanej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wynikało, że Spółka powinna zostać zachowana w obecnym stanie przez okres trwałości projektu, który kończył się 27 listopada 2011 r. W czerwcu 2011 r. zawarto z HOLOX s.c. kolejną umowę na dokonanie powyższych opracowań²⁹. W analizie prywatyzacyjnej zarekomendowano sprzedaż 58% lub 74% udziałów inwestorowi posiadającemu doświadczenie na polskim rynku w trybie negocjacji na podstawie publicznego ogłoszenia.

Gmina trzykrotnie ogłaszała zaproszenie do negocjacji w sprawie nabycia udziałów Spółki: w kwietniu 2012 r., w czerwcu 2012 r. i w lutym 2013 r. W tym ostatnim przypadku wstępnej odpowiedzi na ogłoszenie udzieliła Planeton spółka z o.o., która zaoferowała cenę 30 zł za udział, co w przypadku oferowanego pakietu (51% udziałów należących do Gminy) dawało cenę w kwocie 884 040 zł. Zespół ds. Negocjacji z tego powodu oraz z uwagi na brak konkretnej propozycji co do nakładów inwestycyjnych, negatywnie zaopiniował ww. ofertę, a Burmistrz Otolia Siemieniec, pismem z 21 marca 2013 r., odstąpiła od dalszych negocjacji. Należy zaznaczyć, że informując radnych o przebiegu postępowania na zbycie udziałów Spółki wyżej wymieniona wskazała, że w razie braku oferentów istnieje możliwość wydzierżawiania majątku Spółki i są chętni na taką dzierżawę (sesje Rady z 29 września 2011 r. i 17 maja 2012 r.). Burmistrz zaznaczyła również, że w przypadku gdyby nie doszło do wydzierżawienia Spółki będzie rozważana forma dalszego prowadzenia takiej działalności kulturalno-rozrywkowej (sesja z 9 sierpnia 2012 r.). W październiku 2012 r. Burmistrz poinformowała radnych o zawarciu umowy dzierżawy. Przekazując tę informację zaznaczyła również, że nie wiadomo jak długo jeszcze będzie funkcjonować Spółka, ale powinna działać do czasu spłacenia kredytu (pozostało do spłaty ok. 100 tys. zł) i wydania dzierżawcy przedmiotu dzierżawy (do końca listopada 2012 r.). Wówczas jedna osoba, która pracowała w Spółce przeszłaby do Urzędu, a Spółka miała zostać zlikwidowana. Burmistrz, podczas ZZW w dniu 25 czerwca 2015 r., przedłożyła do rozważenia Radzie Nadzorczej i Zarządowi kwestię przeanalizowania dalszego funkcjonowania lub likwidacji Spółki z punktu widzenia obniżenia kosztów funkcjonowania i usprawnienia zarządzania, w sytuacji gdy jej majątek został wydzierżawiony na

²⁹ Wynagrodzenie określone w umowie z 18 marca 2009 r. wynosiło 20 130 zł (zakres podstawowy) i 33 550 zł (opcja), a wynagrodzenie faktycznie wypłacone wyniosło 20 130 zł. W umowie z 1 czerwca 2011 r. wynagrodzenie ustalono na 33 550 zł, a wypłacono 7 380 zł.

okres 15 lat. Otolia Siemieniec wyjaśniła, że wniosek taki faktycznie przedstawiła, jednak w wyniku dyskusji uznano, że nie ma lepszej formy funkcjonowania Miasteczka, dlatego wniosek ten został przez nią wycofany.

(akta kontroli str. 1031-1109)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą Spółka, początkowo samodzielnie, prowadziła działalność o charakterze handlowym, głównie w zakresie gastronomii, sprzedaży detalicznej towarów, usług o charakterze rozrywkowym i kulturalno-rozrywkowym (od II połowy 2008 r. do końca października 2012 r.), a następnie działalność polegającą na udostępnianiu nieruchomości Spółki podmiotom prywatnym w celu prowadzenia działalności podobnej do wyżej wymienionej (od 1 listopada 2012 r. do 25 maja 2020 r.). Dodatkowo, w latach 2019 – 2020, dzięki działalności z wykorzystaniem obiektu kawiarni stanowiącego własność gminy Miasto Mragowo, prowadziła działalność w zakresie gastronomii, sprzedaży artykułów spożywczych i napojów alkoholowych.

Działalność Spółki faktycznie nie była zatem związana z realizacją zadań własnych gminy w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁰. Przepis ten stanowi bowiem, że prowadzenie gospodarki komunalnej polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zdaniem NIK, działalność Spółki w zakresie handlowym, gastronomicznym i rozrywkowym nie była też związana z realizacją zadań własnych określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹. Faktyczny zakres i sposób działalności Spółki nie spełniał również warunków dla tworzenia spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej określonych w art. 10 ust. 1-3 i 5 ustawy o gospodarce komunalnej, ponieważ w istocie nie był w istocie związany z istnieniem niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz doprowadzeniem do aktywizacji gospodarczej, w tym znacznym ożywieniem rynku lokalnego lub trwałym ograniczeniu bezrobocia. Pomimo tego, Miasto nie podjęło skutecznych działań w celu wyeliminowania powyższych niezgodności z przepisami regulującymi zasady i formy gospodarki komunalnej.

Otolia Siemieniec wyjaśniła, że koncepcja budowy Miasteczka powstała w latach 1998-2002 i była komplementarna z festiwalem muzyki country, wówczas już produktem markowym, znanym w kraju i zagranicą. Dla tej koncepcji pozyskano środki z Funduszu Phare 2000 na uzbrojenie terenu, a ona jako Burmistrz to zadanie kontynuowała. Spółka prowadziła działalność przede wszystkim rozrywkową, której uzupełnieniem była gastronomia i handel akcesoriami kowbojskimi. W Mragowie była i jest stosunkowo duża baza hotelowa, a brak było oferty rozrywkowej, która mogłaby uatrakcyjnić pobyt turystów. Według byłej Burmistrz nie było przeciwwskazań dla prowadzenia takiej działalności przez Miasto w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a Spółka została wpisana do KRS.

Burmistrz Stanisław Bułajewski wyjaśnił, że działalność spółek z udziałem gminy podlega nie tylko regulacjom ustawy o gospodarce komunalnej, ale również przepisom innych ustaw, w tym Kodeksu spółek handlowych, a Spółka została zarejestrowana w KRS przez Sąd.

³⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 492 ze zm.

³¹ Dz.U.z 2020 r. poz. 713 ze zm.

(akta kontroli str.209-217, 237-248, 272-280, 294-305, 330-338, 355-362, 397-401, 427-433,496-499, 530-532, 853-854, 891-893)

2. Przekazanie Spółce, w latach 2011 – 2018, dopłat w kwocie 900 000 zł było niezasadne z ekonomicznego punktu widzenia. Mając na uwadze występujące w działalności Spółki problemy w zakresie zapewnienia przychodów na poziomie pozwalającym na zachowanie płynności finansowej oraz utrzymanie majątku Spółki w należyтым stanie technicznym, a także ponoszone przez nią straty i pozanormatywne wskaźniki ekonomiczne, zdaniem NIK, nie dawały podstaw do przyjęcia, że przekazane z budżetu Miasta środki finansowe mogły w istotny sposób poprawić sytuację ekonomiczno-finansową Spółki. Była Burmistrz Otolia Siemieniec wyjaśniła, że wnioski w sprawie dopłat były przez nią szczegółowo analizowane, przy udziale zastępcy Burmistrza i Skarbnika, w oparciu o bilans roczny, sprawozdania kwartalne i inne dokumenty potwierdzające celowość i zasadność dopłat. Informacje te były analizowane również przez radnych na sesjach Rady i posiedzeniach komisji.

(akta kontroli str. – jak wyżej oraz 948-1030, 827-833, 1115-1125)

3. Pomimo tego, że jednym z celów utworzenia i prowadzenia przekazanego Spółce Miasteczka było, m.in. aktywne ograniczanie bezrobocia, a także wydłużenie sezonu turystycznego w celu przeciwdziałania wysokiemu bezrobociu oraz zwiększenie potencjału turystycznego i inwestycyjnego subregionu, Urząd nie posiadał, ani nie zlecał badań lub analiz dotyczących wpływu Spółki na osiągnięcie powyższych celów. Przy czym, począwszy od listopada 2012 r. kolejni dzierżawcy Miasteczka faktycznie ograniczali jego działalność poza tradycyjnym, wiosenno-letnim, okresem turystycznym. Miasto jako właściciel Spółki nie podejmowało natomiast działań w celu wyegzekwowania realizacji celów i zadań postawionych przed Spółką.

Otolia Siemieniec wyjaśniła, że praktycznie trudno było ustalać wpływ Miasteczka na bezrobocie w samym Mieście, gdyż o zatrudnieniu decydowały kwalifikacje osób i nie można było odmówić zatrudnienia osobom spoza gminy. Poziom satysfakcji klientów miał odzwierciedlenie w liczbie sprzedanych wejściówek, która była analizowana przez cały okres funkcjonowania. Na temat Miasteczka ukazywały się przychylne informacje w mediach, a w 2008 r. Miasteczko otrzymało wyróżnienie Polskiej Organizacji Turystycznej, jako najlepszy produkt turystyczny. Wskazała również, że nigdy nie stała na stanowisku całorocznego funkcjonowania Miasteczka, ponieważ poza niewielkimi wyjątkami (restauracja, kuligi) było to niemożliwe.

(akta kontroli str. 73-111, 114-116, 827-833)

4. Gmina nie uzyskała od Spółki dochodów z tytułu przypadającego jej za lata 2008-2018 podatku od nieruchomości, ponieważ Burmistrzowie za każdym razem przychylali się do wniosków Spółki o umorzenie zaległości podatkowych w całości. W ocenie NIK, długotrwałe i konsekwentne wykorzystywanie możliwości wynikającej z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³², niezależne od faktycznego sposobu wykorzystywania i zarządzania powierzonym Spółce majątkiem, było zbliżone charakterem do ulgi podmiotowej. Jednak przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³³, w tym jej art. 7 ust. 2, nie zaliczają spółek gminnych do podmiotów zwolnionych z podatku od nieruchomości. Powyższa praktyka powodowała również istotne zakłócenie rzeczywistego obrazu sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki. Niezależnie od okoliczności Spółka miała

³² Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.

³³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.

bowiem możliwość systematycznego pomniejszania zobowiązań z tytułu podatku.

Była Burmistrz Otolia Siemieniec wyjaśniła, że umorzenie podatku od nieruchomości następowało na uzasadniony wniosek dyrektorów Spółki i wynikało z całokształtu sytuacji ekonomiczno-finansowej, a nie następowało z automatu. Poza tym, nieumorzenie podatku od nieruchomości skutkowałoby upadłością Spółki, a do tego nie chcieliśmy dopuścić.

Burmistrz Stanisław Bułajewski wyjaśnił, że powody umorzenia zaległości podatkowych za rok 2019 zostały podane w uzasadnieniu decyzji.

(akta kontroli str.895-935, 828-833, 891-893)

5. Miasto Mrągowo uiściło całe wynagrodzenie przypadające Spółce z tytułu zlecenia udzielonego jej 29 maja 2020 r., tj. 30 000 zł pomimo tego, że do czasu zapłaty (10 czerwca 2020 r.) Spółka faktycznie nie wykonała istotnej części zlecenia, tj. promocji atrakcji i oferty Mrągowo za pośrednictwem ogólnopolskiej telewizji oraz wystawy posterów.

Burmistrz Stanisław Bułajewski wyjaśnił, że w tej sprawie prowadzone jest postępowanie wyjaśniające.

(akta kontroli str.779-784, 891-893, 1053-1056)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad Spółką związanego z oceną realizacją zadań, do których realizacji została ona powołana oraz z oceną jej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Rodzaj i zakres działalności faktycznie prowadzonej przez Spółkę nie mieścił się, zdaniem NIK, w ramach ustawowych zasad prowadzenia gospodarki komunalnej, także w tym zakresie w jakim ustawa o gospodarce komunalnej dopuszcza prowadzenie przez gminę działalności poza sferą użyteczności publicznej. W wyniku uruchomienia i funkcjonowania Spółki nie zostały również zrealizowane, pomimo poniesienia przez Miasto Mrągowo znacznych nakładów, w tym dopłat, cele Spółki określone przy jej utworzeniu. Pomimo tego, Miasto nie podjęło skutecznych działań w celu doprowadzenia do tego, by działalność Spółki odpowiadała wymogom ww. ustawy, zmierzała do realizacji postawionych przed nią celów i poprawy jej sytuacji finansowo-ekonomicznej. Ponadto, Miasto dokonało zapłaty całej należności za udzielone Spółce zlecenie, chociaż zostało ono wykonane jedynie częściowo.

IV. Wnioski i uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie wnosi uwag i przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Rozważenie prowadzenia dalszej działalności przez Spółkę z uwzględnieniem ustawowych ograniczeń dla działalności gminy poza sferą użyteczności publicznej, prowadzonej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.
2. Podjęcie działań w celu ewentualnego udzielania Spółce ulg w zapłacie podatku od nieruchomości, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
3. Udzielanie wsparcia finansowego Spółce, po przeprowadzeniu wszechstronnej analizy możliwości efektywnego wykorzystania przekazanych jej środków.
4. Wzmocnienie nadzoru właścicielskiego w zakresie przestrzegania przez Radę Nadzorczą kompetencji ustalonych dla Zgromadzenia Wspólników oraz przestrzegania częstotliwości posiedzeń określonej w akcie założycielskim.

5. Dokonywanie starannej weryfikacji faktycznego sposobu realizacji zleceń udzielonych przez Miasto Mragowo, przed dokonaniem zapłaty.
6. Zgromadzenie kompletnej dokumentacji w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Spółką.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, 29 stycznia 2021 r.

Kontroler
Tomasz Marcinkowski
Doradca prawny

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
z up.

Wicedyrektor
Barbara Zajdel

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:
Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie
Piotr Górny

.....
podpis